



ESTADO DE GOIÁS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

Gabinete do Desembargador Kisleu Dias Maciel Filho

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5171732-06.2021.8.09.0000

MEDIDA CAUTELAR

Comarca de Goiânia

Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás

Requeridos: Prefeito do Município de Goiânia e outro

Amicus Curiae: Associação dos Procuradores do Município de Goiânia (APROG)

Relator: **Des. Kisleu Dias Maciel Filho**

VOTO DO RELATOR

Consoante relatado, cuida-se de **pedido cautelar** em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (Seção de Goiás), atribuindo vício material aos arts. 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar nº 335, de 1º de janeiro de 2021, do Município de Goiânia, por suposta violação, resumidamente, aos arts. 29, inciso II, 79, 82, 92 e 118, da Constituição do Estado de Goiás (evento 1).

Em aditamento à peça exordial, já acolhido por esta Relatoria, a parte autora indicou também a existência de vício formal no art. 43, inciso XI, da citada norma, por afronta ao art. 62 c/c art. 64, inciso II, da CE (evento 4).

Os artigos impugnados possuem a seguinte redação:

Art. 39. À Secretaria Municipal de Finanças compete, dentre outras atribuições regimentais:

I - a formulação, a coordenação e a execução da política de administração tributária e fiscal do Município, bem como o aperfeiçoamento, atualização e interpretação da legislação

Valor: R\$ 100,00 | Classificador: EM PAUTA PARA A SESSÃO PRESENCIAL DO DIA 13/12/2021
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - Data: 20/12/2021 12:40:18

tributária municipal;

(...).

Art. 43. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:

(...).

II - a emissão de pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação de leis ou atos administrativos, salvo no âmbito da legislação tributária;

(...).

XI - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, quando solicitado pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal;

(...).

XVIII - efetuar a defesa do Secretariado e dos Presidentes de Autarquias e Fundações Públicas quando questionados atos administrativos praticados durante o exercício da respectiva função, mesmo após interrompido o vínculo com o cargo ou com a Administração, respeitadas as finalidades legais da Procuradoria Geral do Município;

(...).

Art. 80. Ficam alterados os artigos 10 e o caput do 15, ambos da Lei nº 9.748, de 02 de fevereiro de 2016, que passam a vigorar com as seguintes redações:

‘Art. 10. O Corpo de Representantes da Fazenda Pública será composto, preferencialmente, por 06 (seis) servidores ocupantes do cargo efetivo de Procurador do Município, sendo 04 (quatro) titulares e 02 (dois) suplentes, todos nomeados pelo Chefe do Poder Executivo para mandato de 03 (três) anos.’

‘Art. 15. Os integrantes do CTF perceberão Jeton calculado com base na Unidade Padrão de Vencimento - UPV, na forma definida a seguir:

(...)’

Art. 89. Ficam revogadas, além das disposições em contrário presentes nos textos normativos municipais que tratem de modo diverso a respeito do tema desta Lei Complementar, especificamente as seguintes normas legais e dispositivos:

(...).



II - o parágrafo 1º do artigo 8º e os artigos 5º, 6º, 7º, 9º, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23, todos da Lei Complementar nº 313, de 30 de outubro de 2018;

Denota-se assim que se tratam de normas que alteram as atribuições e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia, de modo a **(a)** transferir a atividade de consultoria jurídica em matéria tributária para a Secretaria Municipal de Finanças; **(b)** retirar a obrigatoriedade de avaliação prévia das contratações públicas pelos procuradores municipais; **(c)** compelir os advogados públicos municipais a defenderem os atos dos secretários e presidentes de autarquias, ainda que já tenha ocorrido o desligamento desses agentes políticos dos quadros da Administração; **(d)** retirar a participação obrigatória dos procuradores do município no Conselho Tributário Fiscal, transferindo a indicação de eventual representante da Procuradoria para o próprio Chefe do Poder Executivo; e **(e)** revogar artigos que conferiam aos membros da procuradoria municipal a exclusividade nas atribuições de fiscalização da legalidade e da inscrição em dívida ativa com a correspondente cobrança judicial por meio da ação de execução fiscal.

De início, insta ressaltar que, segundo a doutrina mais abalizada, o provimento liminar em ação direta de inconstitucionalidade possui natureza jurídica de tutela provisória de urgência.

Portanto, os requisitos para a sua concessão são a existência de prova segura da plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e do risco de prejuízo decorrente da manutenção da eficácia da norma fiscalizada até final decisão (*periculum in mora*).

Entende-se por prova segura aquela de caráter indubitoso, isto é, concludente, cabal, destituída de qualquer dúvida razoável capaz de gerar insegurança, apta a conduzir o julgador a um juízo de máxima probabilidade, em especial por se tratar de liminar que visa obstar os efeitos de leis que gozam de presunção de legitimidade e constitucionalidade.

Na lição precisa de Clemerson Merlin Cléve:

“O STF define a medida cautelar como providência excepcional, devendo a excepcionalidade da medida ser considerada como um expressivo fator limitativo de sua concessão. Afinal, os atos estatais gozam de presunção juris tantum de legitimidade (rectius, constitucionalidade). Exige o STF, para a concessão da medida cautelar, a satisfação simultânea de certos requisitos, que se expressam na plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus bonis iuris), na possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora), na irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados e na necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.” (in A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro: São Paulo, 2ª edição, RT, 2000, p.234-236).

Isso posto, é cediço, por outro vértice, que a edição das normas legais, no Estado Democrático de Direito, exige a observância do processo legislativo estabelecido pelo constituinte.

No magistério de José Afonso da Silva:

“por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.” (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 28ª ed., Ed. Malheiros, 2007, p. 524).

In casu, verifico a **plausibilidade jurídica** da tese inaugural, referente à possível inconstitucionalidade material dos artigos 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar n. 335/2021, do Município de Goiânia, por violação ao artigo 118, § 2º, da Constituição do Estado de Goiás.

Isso porque, aparentemente, tais normas suprimiram atribuições e retiraram a compulsoriedade da atuação dos procuradores municipais em temas relacionados às áreas tributária, fiscal e de contratos do Município de Goiânia, que são essenciais para assegurar a fiscalização patrimonial e orçamentária de modo eficiente.

Sabe-se que, por orientação do STF, não se obriga o município a possuir estrutura própria de procuradoria municipal (RE nº 225777).

Entretanto, existindo na municipalidade estrutura de procuradoria, impõe-se observar, quanto à carreira respectiva, as normas constitucionais que regem a advocacia pública como função essencial à Justiça. Acerca da questão, vale transcrever o teor do Tema 510, fixado pelo Supremo Tribunal Federal:

“A expressão ‘Procuradores’, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.”

Portanto, cabe à procuradoria municipal, efetivamente, analisar a legalidade e legitimidade dos atos municipais e ser consultada a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, de modo a proteger o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, razão pela qual não poderia o legislador municipal, como fez no caso em análise, enfraquecer a atuação dos procuradores em temas ligados às contratações públicas, à administração tributária e à execução fiscal.

A propósito, muito bem observou o ilustre Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, em seu judicioso parecer:

“(…). Portanto, nos municípios em que existam procuradorias organizadas, os advogados públicos municipais desempenham idênticas atribuições às de seus congêneres no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, valendo-se ressaltar, nesse ponto, o que dispõe o artigo 118 da Constituição do Estado de Goiás, reprodução do artigo 131 da Constituição da República:

Art. 118. À Procuradoria-Geral do Estado, instituição de natureza permanente e



essencial à Justiça, incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado.

§ 1º A chefia da Procuradoria-Geral do Estado compete ao Procurador-Geral do Estado, nomeado pelo Governador, em comissão, entre os Procuradores do Estado estáveis, tendo prerrogativas e representação de Secretário de Estado.

§ 2º Os Procuradores do Estado oficialão nos atos e procedimentos administrativos do Poder Executivo e promoverão a defesa dos interesses legítimos deste, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público e da Procuradoria Geral de Contas.

§ 3º Os Procuradores do Estado serão remunerados por subsídio, na forma disposta no art. 39, § 4º da Constituição da República.

Extrai-se, dessa norma, que os procuradores municipais possuem o munus público de prestar consultoria jurídica e de representar, judicial e extrajudicialmente, o município a que estão vinculados.

Nesse diapasão, analisam a legalidade e legitimidade dos atos municipais, são consultados a respeito de políticas públicas de inegável relevância social, como saúde, educação e transporte, protegendo o melhor interesse do órgão administrativo e de seus cidadãos, além de atuarem perante os mesmos órgãos que a AGU e as Procuradorias Estaduais, tanto na seara administrativa quanto judicial.

Desse modo, sendo tais atividades identificadas pela Constituição como funções essenciais à Justiça, é imperativo que todas as disposições pertinentes à Advocacia Pública sejam aplicadas às Procuradorias Municipais, sob pena de se incorrer em grave violação à organicidade da Carta Maior. (...)" (evento 30).

Destarte, neste juízo perfunctório, é bastante plausível a arguição de vício de inconstitucionalidade material dos artigos 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar n. 335/2021, do Município de Goiânia.

Há também fortes indícios de inconstitucionalidade formal em relação ao art. 43, inciso XI, da indigitada lei, por possível afronta ao art. 62 c/c art. 64, inciso II, da CE.

É que, quando este dispositivo retirou a obrigatoriedade de manifestação da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia nos assuntos afetos às contratações públicas, houve aparente usurpação de competência legislativa da União, referente à edição de normas gerais sobre licitações e contratações públicas, nos moldes do art. 22, inciso XXVII, da CF.

Destaca-se que a Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 38, cuida da matéria de forma diversa, ou seja, impondo a exigência de parecer jurídico no âmbito de procedimento licitatório.

Lado outro, percebo a presença do *periculum in mora*, notadamente porque os artigos impugnados foram editados recentemente e, caso permaneçam produzindo seus efeitos, poderão acarretar prejuízos não apenas ao efetivo funcionamento da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia, mas também ao sistema de controle interno municipal (arts. 79 e 82, da CE), com patente violação aos princípios da Administração Pública (art. 92, da CE).

De fato, a persistir a aplicabilidade da norma, será possível efetuar contratação pública, inscrições em dívida e cobrança judicial e extrajudicial, sem o crivo do controle de legalidade por parte da Procuradoria municipal, acarretando efeitos potencialmente danosos ao interesse público e ao próprio erário.

Nesse contexto, tenho por consolidados os requisitos legais e específicos autorizadores do provimento liminar pretendido, devendo ser sobrestados os efeitos dos indigitados artigos legais, até o julgamento definitivo do mérito desta ação direta de inconstitucionalidade.

Em caso parêlho, esta Corte assim decidiu:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA A LEI MUNICIPAL Nº 18.983/2015 DE ACREÚNA. **PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. 1. A concessão de medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade está condicionada à presença dos pressupostos exigidos para toda e qualquer ação cautelar, quais sejam, o fumus boni iuris e o periculum in mora, os quais, uma vez preenchidos, implica no deferimento do pleito liminar para suspender a eficácia do ato normativo impugnado, até o julgamento final da ação (ADI). 2. In casu, a norma impugnada altera a estrutura e a carreira da Procuradoria Municipal, possibilitando a instituição de distinções entre os servidores por meio da distribuição de honorários advocatícios, em suposta violação aos artigos 92, caput, e 95, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás. CAUTELAR DEFERIDA.**” (TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5135037-24.2019.8.09.0000, Rel. OLAVO JUNQUEIRA DE ANDRADE, Órgão Especial, julgado em 04/09/2019, DJe de 04/09/2019 – grifei).

Ante o exposto, acato a peça opinativa do órgão ministerial de cúpula, para **conceder a medida cautelar** requerida, a fim de suspender, com eficácia *ex nunc*, a aplicabilidade dos arts. 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, todos da Lei Complementar nº 335, de 1º de janeiro de 2021, do Município de Goiânia, até o ulterior julgamento desta ação.

É o voto.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Des. Kisleu Dias Maciel Filho

Relator

(1)

ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5171732-06.2021.8.09.0000



MEDIDA CAUTELAR

Comarca de Goiânia

Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Goiás

Requeridos: Prefeito do Município de Goiânia e outro

Amicus Curiae: Associação dos Procuradores do Município de Goiânia (APROG)

Relator: Des. Kisleu Dias Maciel Filho

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 335/2021, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL VISLUMBRADA. PARECER DA PROCURADORIA DE JUSTIÇA ACOLHIDO. TUTELA EMERGENCIAL CONCEDIDA. 1. O provimento liminar em ação direta de inconstitucionalidade possui natureza jurídica de tutela provisória de urgência. Portanto, os requisitos para a sua concessão são a existência de prova segura da plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*) e do risco de prejuízo decorrente da manutenção da eficácia da norma fiscalizada até final decisão (*periculum in mora*). 2. É plausível a alegação de inconstitucionalidade material e formal dos artigos 39, inciso I, 43, incisos II, XI, XVIII, 80 e 89, inciso II, da Lei Complementar n. 335/2021, do Município de Goiânia, porquanto, além de outras consequências, tais normas suprimiram atribuições e retiraram a compulsoriedade da atuação dos procuradores municipais em temas relacionados às áreas tributária, fiscal e de contratos do Município de Goiânia, que são essenciais para assegurar a fiscalização patrimonial e orçamentária de modo eficiente. 3. Constatadas a plausibilidade dos fundamentos trazidos pelo autor e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada, impõe-se o deferimento da medida vindicada, para suspender, com eficácia *ex nunc*, a norma, em tese, inconstitucional. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA, COM EFEITOS *EX NUNC*.

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5171732-06.2021.8.09.0000, em que figuram as partes retromencionadas.

ACORDA o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade de votos, **em conceder a medida cautelar**, nos termos do voto do Relator. Estiveram presentes no julgamento, o Dr. Augusto de Paiva Siqueira e Dr. Tomaz Aquino.

PRESIDIU a sessão o Desembargador Carlos Alberto França.
PRESENTE o(a) ilustre representante da Procuradoria-Geral de Justiça.
Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Des. Kisleu Dias Maciel Filho

Relator

Valor: R\$ 100,00 | Classificador: EM PAUTA PARA A SESSÃO PRESENCIAL DO DIA 13/12/2021
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: AUGUSTO DE PAIVA SIQUEIRA - Data: 20/12/2021 12:40:18